

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 3.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A kormányhatározat végrehajtása kapcsán kritikus pont volt a rendelkezésre álló határidők betartása. Ezek már a kormányhatározat elfogadásakor is feszítettek voltak, ugyanakkor a határidőben történő végrehajtást nehezítette, hogy az anyagi és személyi háttérrel biztosító projekt előkészítése elvonta az amúgy is szűkös emberi erőforrásokat, néhány esetben pedig a szükséges politikai döntés meghozatala igényelt az előzetesen tervezettnél több egyeztetést.

A program végrehajtásában a következő fél évben a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás hatálybalépésének előkészítésére, a kormánytisztviselőket érintő képzésekre való felkészülésre és a képzések megtartására, a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) akcióterv végrehajtására, valamint a kapcsolódó kommunikációs feladatokra elvégzésére helyeződik a fő hangsúly. Ezt egészíthetik ki olyan kisebb horderejű feladatok, mint nemzetközi konferenciák és továbbképzések megtartása, az antikorrupciós program OECD általi monitoringja, valamint a munkaköralapú rendszer bevezetéséhez kapcsolódó kockázatelemzési módszertan kidolgozása.

A Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programja, valamint az ÁROP-1.1.21. A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt egyaránt a 2012–2014 közötti időszakra, vagyis lényegében az országgyűlési választásig szól. Az előzőekben felsorolt feladatok célja az, hogy biztos szakmai alapot teremtsenek a következő, 2014–2018 közötti időszak antikorrupciós politikája számára. A biztos alapok megteremtésének jele, hogy a 2014–2020-as tervezési időszakban reális lehetőség mutatkozik a megkezdett tevékenység folytatására, hosszabb távú antikorrupciós projektek lebonyolítására. Ennek tervezése során fő célokként a mostani eredmények elmélyítése, valamint kiszélesítése határozható meg, összhangban a közigazgatás-fejlesztés hosszú távú stratégiai céljaival.

Mezey Gyula

A KÖZIGAZGATÁSI TELJESÍTMÉNY- ÉS MINŐSÉGMENEDZSMENT NÉHÁNY ÖSSZEFÜGGÉSE

A közigazgatás teljesítmény- és minőségmenedzsmentjének hazai továbbfejlesztéséhez ad javaslatokat ez a cikk. A liberalizálás, a privatizálás, a dereguláció sebezhetőbbé tehetik a gyengét, ellenben még erősebbé az erős nemzetgazdaságot. Egyes gazdálkodási alapelvek sérülhetnek, és a közigazgatásnak még meghagyott ellenőrzés és szabályozás Új Közigazgatás (NPM New Public Management) vagy éppen az Új Kormányzás (New Governance) ajánlotta egyes eszközei „vakfoltokkal” rendelkeznek.

• • • • •

Amit nyerhetnénk az NPM ideáljai révén, elfolyhat az elektronikus közigazgatás kiadásainak vámján. Ráadásul a hatékonyság ellenőrzésének mérése olyan önálló igazgatási folyamattá válik, ami nem is a helyi közmenedzsmenthez, kevéssé a politikai kontextushoz, hanem a nemzetállamon kívül meghozott „játékszabályokhoz”, talán járadékvadászokhoz is igazodó, adminisztratív és jogi berendezkedéshez illeszkedik.

Ezért a közigazgatási szabályozás hatékonyságát az egyes alrendszerekben az érintettek közötti „játékma” elemzése és a zérusösszegű játékok visszaszorítása biztosíthatná leginkább.

1. AZ ÁLLAM KITESSÉKELESE

A közigazgatás közpolitikai szemlélet szerint egy bonyolult adaptív, sőt önszerveződő nyílt rendszerként fogható fel, amely igazodik a környezetét formáló erők hatásaihoz, szolgálhatja a társadalom javát. Környezetünk egyik kihívása éppen az NPM (Új Közigazgatási Menedzsment, New Public Management) vagy éppen az „Új Kormányzás” (New Governance) egyes módszereinek átvétele. A trend ma a „New Governance” az OECD-ben (Organisation for Economic Cooperation and Development), amely egyszerre kívánja a közigazgatást decentralizálni, emellett növelni a közigazgatást vezetőik döntési szabadságát, ugyanakkor erősíteni fölöttük a „civiliek”, azaz az aktív állampolgárok, az NGO-k (Non-Governmental Organisations, nem kormányzati szervezetek), továbbá a magáncégek ellenőrzését.

Így a közigazgatás tárgya és alanya (felelősségük) nem különíthető el élesen egymástól. A lényeg az, hogy a közügyekkel az önszerveződő nyílt társadalom: a közigazgatás mellé bevont civiliek, NGO-k és közintézményekből szerveződő hálózat foglalkozzon. Az a meg-

gondolás ösztönözhet erre, hogy a civilek, NGO-k bevonása jótékony áttételes hatást gyakorolhat egy-egy ország versenyképességének alakulására. Bevonásuk egyrészt befolyásolja a közintézményi döntéshozatalt, másrészt kölcsönösen ellenőrizhetik egymást; mind az emberierőforrás- és gazdaságfejlesztő nonprofit szolgáltatók kapacitásait, mind a közigazgatás minőségi színvonalát. „Az NPM gazdasági érvekkel és technikai újításokkal igyekezett »kitessékelni« az államot bizonyos területekről, a Governance a kormányzás, a hatalom, a döntéshozatal oldaláról teszi ezt.”¹ Ez azonban erodálhatja akár a központi kormányzat, akár az önkormányzatok irányítási képességét.

Teljesen lehetetlen lenne az, hogy egyes esetekben az elmélettől és a nemes alapelvektől eltérően (tán akaratlanul is) az „állam foglyul ejtése (state capture), a járadékvadászat vagy éppen erőforrás-kisajátítás (resource capture)” – vagy valami más, esetleg éppen versenyképesség-csökkenés – valósul meg? Ez nem lehetetlen.

2. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

Az NPM a közigazgatásnak az emberekre gyakorolt társadalmi hatékonyságát és a hatáslánc útján tovagyűrűző társadalmi hatásait például a szociológiában kidolgozott módszerek segítségével kívánja észlelni. A teljesítmény vagy a minőség tekintetében „nehéz megragadni, hogy a közigazgatásban mit tekintünk minőségnek, teljesítménynek”.² Ez a magánpiac és a politikai piac eltérő helyzetéből, céljaiból következik.

Érdemes megnézni, hogy a tőzsdei szakértő hogyan értékeli a teljesítményt. „A vállalati számvitel gyakran trükkös dolog... a részvényértékelések csak kivételes esetben igazán megbízhatóak”, gyakori az eredményszám adatok elferdítése és a „többé-kevésbé szemfényvesztő” könyvelői praktikák alkalmazása.³ „A rugalmasan alakítható számviteli szabályok megengedik a menedzsereknek, hogy a szokásos működési költségeiket állóeszközzé átalakítva felfűjják a jelentéseikben közzétett nyereségeiket... annak ellenére, hogy a vállalat részeg tengerész módjára szórta a pénzt.”⁴ Ez játék a számokkal, „az intelligens befektető egyetlen dolgot tehet a pro forma eredményekkel: teljes mértékben figyelmen kívül hagyja őket”.⁵ Vajon a közigazgatás miért lenne kivétel, különösen ahol PPP-konstrukció (Public Private Partnership) működik? Tény, hogy a közigazgatásban a hatékonyság, a minőség, a gazdaságosság, az eredményesség, a teljesítmény fogalma az utóbbi időkben már nem ugyanaz, mint az üzleti életben, de a költségcsökkentés itt is fontos. A közigazgatásban a teljesítménymenedzsmentet az eredményközpontú vezetési rendszer támogatja.

Az eredményesség a kitűzött társadalmi célok elérésén mérhető, azaz a (output) kibocsátással és az annak révén elindított hatáslánccal a közigazgatás ügyfeleire. A közigazgatási menedzsment a gazdasági hatékonyságon túl szociológiai, politológiai szemléletű hatékony-

ságra törekszik. Az állam funkciói közül az NPM főleg csak az allokációs hatékonyság növelésére fókuszál, az állami feladatok ellátását kívánja közgazdaságilag hatékonyabbá és eredményesebbé tenni, míg az állam disztribúciós szerepéről – azaz a közszolgáltatások elosztásáról az egyes társadalmi csoportok között, az NPM nyerteseiről és veszteseiről – azonban nemigen beszél. Holott például a privatizálás „óriási egyszeri költségvetési bevételt” vagy a kiszervezés (outsourcing) költségmegtakarítást felvillantó délibábjai több helyen csak vagyonszerzést és munkanélküliséget hoztak.

Az NPM javallta közigazgatási decentralizáció helyett jó példákat a centralizációra inkább látunk, például egyablakos közszolgáltatás, holdingok, erősebb koordináció. „Kutatások bizonyítják, hogy a közigazgatás (új) weberi újjászervezése szignifikánsan hozzájárul a gazdasági növekedéshez, ezzel pedig megelőzhető vagy kiküszöbölhető az elszegényedés.”⁶ Ezért a közigazgatás-fejlesztést végző Magyar Zoltán program is már inkább (új) weberi szemlélettel él, és például a szervezet, a feladat, az eljárás, a személyzet területein vizsgálja a hatékonyságot hat alárendelt szempontból:⁷

- Eredményesség: a kitűzött feladat elvárt mértékben teljesül-e?
- Gazdaságosság: a ráfordítások a terv szerint vagy annál jobban alakulnak-e?
- Hatásosság: a nem tervezett mellékhatások nem rontják-e le a feladat-végrehajtás pozitív hatását?
- Biztonságosság: jó-e a modellezés, kockázatokat figyelembe vevő-e a tervezés?
- Felügyelhetőség: arra jogosult döntéshozó által irányítható-e a folyamat?
- Alkalmazkodóképesség: elegendő-e az adaptivitás a megváltozó viszonyokhoz?

Az a vélekedés, hogy „az NPM... gazdasági elveknek az állami intézményrendszerre való kiterjesztését célozza”.⁸ Ámde az NPM teljesítménymenedzsmentje inkább olyan, mint ha egyfajta meritokráciáról lenne szó, mert itt a teljesítmény eltér az üzleti teljesítménytől, és a számszerű mérése problematikus, az átláthatóság és elszámoltathatóság növelése nélkül nem is lehet érdemben végrehajtani. Előfeltétele, hogy az ún. NPFM (New Public Financial Management – új közpénzügyi gazdálkodás) eszköztára már működjék. Ahol pedig ez nincs meg, ott azt előbb még létre kell hozni.

Az NPM hisz abban, hogy a nagyobb teljesítmény érdekében jó az, ha minden egyes közigazgatási szerv csak az eléje kitűzött egyértelmű célra fókuszál, viszont a szerv vezetésének nagy autonómiája van a végrehajtás módjában. Úgy véli, hogy a nagyobb teljesítményre ösztönzés érdekében előnyös az, ha minden egyes szervezeti részleg, sőt minden egyes dolgozó javadalmazása a számszerűen mért teljesítményétől függ. Ezért fontos köztes célja a közigazgatásban a *politikai* elszámoltathatóság, ahol például a lakosság, a NGO-k, civilszervezetek előtt történik meg a politikai elszámoltatása, másrészt a *gazdasági* elszámoltatás a hatékonyság hangsúlyozott mérésével történik. Az előbbinél fontos eszköz a minőségmenedzsment és az ún. átláthatóság biztosítása. Az utóbbinál pedig az NPFM (az új közpénzügyi gazdálkodás) eszköztárába tartoznak, a ha-

1 JUHÁSZ L. M.: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, In: HOLLÁN M. (szerk.): Két konferencia, Bp., BCE 2012, 36. o.
2 ROSTA M.: Innováció, adaptáció és imitáció, Bp., Aula, 2012, 92. o.
3 B. GRAHAM: Az intelligens befektető, Bp., T.bálint Könyvkiadó, 2011, 256–258. o.
4 Uo. 265. o.
5 Uo. 263. o.

6 JUHÁSZ L. M.: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, In: HOLLÁN M.: Két konferencia a hatékony államról, a hatékony államért, Bp., 2012, 37. o.
7 <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyar%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>
8 FÁBIÁN A.: Közigazgatás-elmélet, Bp., Dialóg-Campus, 2010, 142. o.

tékonyság mérése érdekében: például az eredményen alapuló számvitel, a teljesítményen alapuló költségvetés-készítés, a kontrolling, sőt a közigazgatás szervezeti átalakítása is.

A tranzakciós költségek gazdaságtanának teóriája szerint a közigazgatás decentralizálása, egycélú szervezetek (ügynökségek, quangók), közszolgáltatók vertikális „láncolata” segíti elő az eredményorientációt, ahol minden egyes „láncszem” a neki kijelölt egyetlen cél elérésének irányába való hatást szolgálja. A „láncszem” motiválására – a teljesítményhez igazodó juttatás „kimérésére” – szolgál a teljesítményirányítás rendszere. Erre irányul a kibocsátások (output) és a társadalmi következmények (outcome) gyakori több szempontú mennyiségi-minőségi mérése. Ez az „atomizálás” és a közigazgatási „láncszemek” figyelése már önmagában egy óriási mérő-ellenőrző rendszert igényel, örökre biztos piacot kínálva a számítástechnikával összeolvadó távközlésnek (ICT, azaz infokommunikáció). Nemcsak minden szervezet, hanem minden egyes közigazgatási dolgozó teljesítményéről részletes adatoknak kell rendelkezésre állni, hogy egyéni teljesítményéhez mértén jutalmazza-elmarasztalják.

Azonban közismert, hogy a teljesítménybérezés szerepe nagy szervrendszeren belül eleve kicsi. A gyári munkadarabok (a közigazgatásban ennek ügyiratok felelnek meg) átlagos áramlási sebessége az üzemszervezés által előre megtervezett, a dolgozó teljesítményének ehhez kell igazodnia, ettől legfeljebb néhány százalékkal térhet el. Így a tömegtermelést, sorozatgyártást végző dolgozót inkább a munkahelyi jelenlétéért és ott a szakszerűen, megbízhatóan elvégzett munkáért, mint az egyéni termelékenységéért fizetik. Aki ezt a tempót nem bírja, azt egyszerűen elküldik, de aki marad, annak nincs rá sok módja, hogy néhány százaléknál nagyobb termelékenységet fejtsen ki, mint a mellette dolgozó. Lényegében a termelés átlagos üteméhez igazodva köteles dolgozni. Ez egy számítógépesített központi „határozatgyárban” sem lehet egészen másként. A megyei, járási és települési szintek munkaüteme pedig a központéhoz köteles igazodni.

De akkor miért oly fontos a kormányzat vagy az egyéni teljesítmény központi megfigyelése, ha egy előre beállított munkaütem-tűrőhatár tartósan át se igen léphető, és a minőség-mérés elméleti háttere – enyhén szólva – még igencsak kidolgozatlan?

A szolgáltatási minőség mérése makroszinten – a termeléstől eltérően – megoldatlan probléma, ezért alig-alig van erre előírt országos makromutató. Lehetséges, hogy a jóléti állam leépítése következtében fellépő közszolgáltatás-minőség romlását kimutatni talán nem is kívánatos? A szolgáltatás mennyiségét a GDP (Gross Domestic Product, a bruttó hazai termék) tükrözi ugyan, de a minőségét már nem tudja mérni. E hiátus befoltozására most próbálgatják az Új Közgazdaságtan (New Economics) képviselői a Bhutáni Királyság „boldogságmutatóit”. Az angolszász kormányok teljesítményének (például UK) minőségmérésére próbálkoznak ilyesmivel, de a minőséget országos szintről nemigen lehet irányítani, az főleg operatív helyi vezetői feladat marad.

Mikroszinten ugyan lehetnek keretrendszerek (például a nemzetközi szabványügyi szervezet által kidolgozva: ISO 9002 stb.) bevezetve, de akár ezek nélkül is lehet jó egy szerv közszolgáltatásának a minősége. Még a japánok is, akik imádják a termelésben a minőségsszabályozást, a második világháború után a minőségi autógyártásuk érdekében egészen más módon emelték nagyon hatásosan például a műszaki felsőoktatás és a szakképzésük minőségi színvonalát. A középiskolák élére a műegyetemekről, műszaki főiskolákról tapasztalt, de még dinamikus oktatókat állítottak, rendszeren megfizették őket, és szabad kezlet adtak nekik. A japán autók és ipari termékek kiváló minősége igazolja, hogy az oktatás minőségének job-

bítása érdekében ez a módszer volt hatásos. Véleményem szerint a közszolgáltatások más szféráiban is többé-kevésbé hasonlóan ésszerű eljárni.

Fontos a közigazgatási dolgozók képzettsége, motiváltsága, de az a tapasztalat, hogy a beosztottak megfelelő teljesítménye és a munka jó minősége a munkaszervezéstől, továbbá a közvetlen vezetőtől erősen függ, és általában csak gyakori helyszíni ellenőrzés és operatív irányítás esetén várható el ott jó minőségű közszolgáltatás.

Természetesen nemcsak egy hivatalon belüli ellenőrzésre, hanem akár egy egész gazdasági ágazat ellenőrzésére, majd annak tapasztalatai alapján történő szabályozására is gondolnunk kell. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán hogyan befolyásolja az ellenőrzés hatékonysága a közigazgatás teljesítményét.

Ez szorosan összefügg a közigazgatási felügyelhetőség kérdésével. (Felügyelhetőség: arra jogosult döntéshozó által irányítható-e a folyamat?)

Sajnos kimutatható, hogy az NPM által javasolt egyes ellenőrző eszközöknek „vakfoltja” van, sőt elméleti háttérük sem kezeli megfelelően a járadékvadászattól és az állam foglyul ejtésére irányuló kísérletekből folyó kockázatokat.⁹ Így a társadalom immunrendszere eleve nehezen tud fellépni a veszteségekkel szemben, tehát az NPM-et szolgálóan másoló, azaz egyes módszereit elővigyázatlanul alkalmazó ország közigazgatási teljesítménye visszaeshet, illetve egyes közszolgáltatások minősége átmenetileg eshet. De a minőség a közigazgatási teljesítménynek csak egy összetevője.

A *teljesítmény* relatív fogalom, a tényleges teljesítést általában szervezet elé kitűzött célokhoz (azokból lebontott terv-előirányzatokhoz, elvárásokhoz) viszonyítva – és általában több szempont mentén – szokás mérni. Egy kibocsátás (output) hatása (effect) a szerteágazó *hatáslánc* lépcsőin keresztül az érintettek (termelő, szolgáltató, vevő, fogyasztó, finanszírozó) gyakorolt hatásokban (outcome, a hatáslánc közbülső lépcsője) és végül a társadalomra gyakorolt összhatásban (impact) nyilvánul meg.

Szervezetet hatalmának (befolyás, haszon) a maximalizálása mozgat, ugyanakkor stratégiájában veszélyek kivédésére, illetve elkerülésére is törekszik, komparatív és kompetitív előnyeit felhasználva. A teljesítmény a stratégiához viszonyítva értékelhető, az elérendő céltól és a kiinduló helyzettől függ. A hatékonyságot közvetve befolyásoló kockázat és a minőség vagy a tudás jelentősége ugyanígy viszonylagos. A teljesítmény tartalma tehát egyrészt célfüggő, maguk a célok érdekhez, korláthoz (gyengeségeinkhez, erősségeinkhez) és a versengő környezet nyújtotta lehetőséghez, veszélyhez igazodik. Ezért a *kockázatalapú minőségtervezés* a szükségletek prioritásainak meghatározását elősegítheti.

3. HATÉKONYSÁG

A közigazgatás „elosztási” hatékonyságát döntően a kormányzat stratégiája determinálja. Az Új Közigazgatás nem tudta megfelelően figyelembe venni például a kockázatot (pedig ez

9 KRUEGER A.: A járadékvadász társadalom politikai gazdaságtana, Bp., Századvég, 2004, 4. szám, 107–128. o.

közvetve befolyásolja a hatékonyságot). Ez azonban például több „előtétrendszer” beiktatásával (például „kockázat-térképezés, é.i.t.) figyelembe vehető.

A közigazgatás „termelési” hatékonyságát pedig döntően az adatok minősége determinálja, hiszen a munkavégzés hatékonysága, a téves döntés és a súlyos következmények kockázata erősen függ a hibás információktól. Vannak ugyan még más tényezők is (például a hatástalanított tudás), de az igazgatási munkavégzés hatékonysága, a téves döntés és a súlyos következmények kockázata függ a hibás információktól.

Az ügyintézőt lépten-nyomon lefélékezi az adatellenőrzés, a hibás adat kijavítása. Az ügyfelet pedig mindennapi tevékenységében gátolja meg a ráhárított információk kötelezettségek megértése, a teljesítése, majd az adatpótlás. Ezért kerül középpontba a minőségmenedzsment. Csak-hogy a TQM-hez (Total Quality Management) az ún. tevékenységköltség adatok kevés országban állnak rendelkezésre, az ISO keretrendszerek vagy az EU CAF (Common Assessment Framework) módszere pedig inkább lehangelő kudarcokat, mintsem átütő sikereket hoztak.

Rá kell mutatni a magánszféra nyújtotta közszolgáltatások minőségi, átláthatósági, elszámoltathatósági problémáira, a panaszkezelés eddigi hatástalanságára, a szabályozó hatóságok bénultságára. A közszolgáltatásoktól joggal elvárt magasabb minőségi színvonal elérésére a szabályozó hatóságoknak több ellenőrzést kell majd végezniük.

A közigazgatási hatékonyság néhány sajátos jellemzője: másféle a közigazgatási hatékonyság, mint az üzleti életben, alig van (ha van) belőle pénzügyi előny. A hatékonyságra hivatkozva annak a mérése kezdi dominálni a közigazgatást. „A mérés egy újabb igazgatási folyamat lesz.”¹⁰ Ugyanakkor azonban a teljesítménymérés ma csupán egy önértékelésig, illetve másokkal összemérésig (ún. benchmarking) képes ténylegesen eljutni.¹¹ Ez sajnos nem komoly eredmény. Sőt, vállalati vezetők szerint az informatika csupán egy versenylőnyt nem is biztosító költség-tényező.¹² Egy vállalatnál a termelési teljesítmény dimenziói (költség, minőség, rugalmasság, pontosság) közül tulajdonképpen az önköltségcsökkentésnek van kitüntetett szerepe.

A hatékonyság növelése csupán akkor hajt hasznát, csak akkor növeli a vállalati eredményt, ha az olcsóbban és több terméket kibocsátó vállalat majd a fizetőképes vevők többletkereslete és többletvásárlása révén nagyobb árbevételt és magasabb tulajdonosi értéket állít elő. De már az értékelemzéshez a vevő bevonása az elemzésekbe nemigen jár pénzügyi előnnyel egy vállalatnál sem, mert akkor a vevő majd árcsökkentést kér, és elveszi a nyereség egy részét.

Márpedig egy államháztartásnak sem tetszene, ha az ügyfél képviseletében az NGO-k, a civilek mélyen belelátnának a közigazgatás egyes költségeibe, hiszen a pénzügyminiszter kénytelen lenne csökkenteni a közigazgatás egyes „termékeinek”, szolgáltatásainak az árát. A probléma tehát az, hogy az államháztartásnak a közigazgatási termelékenység növelése, a hatékonyság jobbítása alig jár pénzügyi előnnyel.

Vajon ha olcsóbb lesz például az útlevel, akkor a közigazgatás ügyfele majd emiatt több útlevelet vált ki? Hiszen közigazgatásban az ügyfél többletvásárlása többnyire szóba se jön,

itt emiatt sem nagyobb árbevétel, sem magasabb tulajdonosi érték nem áll elő. A létszámában leépített közigazgatás önköltsége csökkenhet, de az ügyfelek hosszabb várakozó sorai árán ezért gépesíteni kell. A nagyobb hatékonyságra törekvő közigazgatás a „technikai” hatékonyságát (például elektronikus kormányzás) növelheti, de az adófizetőket terhelő jelentős beruházások és működési költség árán. Hogyan térülhetne ez meg?

Sajnos ki kell mondani, hogy „hatékonyság király urunk” meztelen, mivel rá hivatkozva akár óriási üzleti kudarcot is vehet nyakába egy államháztartás. Ezt például úgy tudja megúsni, hogy mesterséges keresletet kelt: kártyaigazolványok kiváltását, engedélyek megújítását írja elő stb., ebből lesz valami árbevétele. Eközben közigazgatási terhek továbbgyűrűznek mind a dolgozóira, mind az ügyfeleire, mind az adófizetőire, és ezeknek a szereplőknek a terheire, hatékonyságára eddig alig volt tekintettel. Teher az, hogy ki kell képeztesse, meg kell hogy taníttassa őket a modern gépek használatára, mert az a tapasztalat, hogy „hacsak nincsenek meg... a szükséges emberierőforrás-menedzsment gyakorlatok, akkor a modern technológiák és innovatív termelési eljárások nagyon kevéssel járulnak hozzá a tevékenységek teljesítményéhez”.¹³

Ez annak éri meg, aki olyan technológiát, amelyet akár töredék áron is adhatna, extraprofittal folyamatosan szállíthat be. Ámde a modernebb közigazgatás költségvetési hiánya és államadóssága ettől inkább nőni, mint csökkenni fog. Elégséges bevétele híján a közigazgatás önköltsége domborodik ki, az állami költségvetés deficitje nő. Itt közgazdasági hatékonyság, költséghatékonyság növeléséről akkor lehetne szó, ha a közigazgatás állami, önkormányzati vállalatoknak adna megrendelést, persze csak ott, ahol ezek még privatizálásra nem kerültek. De új termelő munkahelyeket ez attól még teremthetne, amennyiben kb. ugyanannyit a gépesítés nem szüntetne meg. A közigazgatás közgazdasági hatékonysága pedig – éppen a teljesítmény- és minőségmérésre fordítandó végeláthatatlan beruházási és működtetési költség óriáskígyó miatt (még a járadékvadászattal és a korrupcióval is megterhelten) – ugyan mitől javulhatna? Érthetővé válik így, ha teljesítményként végül miért az elvárások teljesítését, a sikert vagy az önköltségcsökkentést emlegetik, de korántsem a pénzügyi eredményekre gondolhatnak, mert olyat általában igen nehezen lehetne kimutatni.

4. ÖSSZEGZÉS

Amit nyerhetnének az NPM ideáljai révén, elfolyhat az elektronikus közigazgatás kiadásainak vámján. Ráadásul a hatékonyság ellenőrzésének mérése olyan önálló igazgatási folyamattá válik, amely nem is a helyi közmenedzsmenthez, kevéssé a politikai kontextushoz, hanem a nemzetállamon kívül meghozott „játékszabályokhoz”, talán járadékvadászokhoz is igazodó, adminisztratív és jogi berendezkedéshez illeszkedik.

A sikeres NPM-átvétel fontos előfeltétele az, hogy a helyben érintettek az NPM által kínált eszköztárat – ha sok előnyét, kevés hátrányát látják – akarják is igénybe venni. Csak-hogy úgy tűnik, hogy a liberalizálás, a privatizálás, a dereguláció sebezhetőbbé teheti a gyenge, ellenben még erősebbé az erős nemzetgazdaságot. Ez összefügg a országcsoporthoz

¹⁰ Uo. 98. o.

¹¹ Uo. 73. o.

¹² DRÓTOS Gy.–MÓRICZ P.: A vállalati informatika szerepe a versenyképesség alakításában a pénzügyi és gazdasági válság időszakában, Vezetéstudomány, 2011, Különszám, 87. o.

¹³ DEMETER K.–JENEI I.–LOSONCI D.: A lean menedzsment és a versenyképesség kapcsolata, BCE VKK, 2011, 54. o.

sengésével, esetleg (például zéróösszegű) politikai játszmájával (például gazdasági befolyás-szerzés) is. Hoós János például hivatkozik a társadalomnak az ún. „kettős mozgás” (double movement) Polányi Károly definiálta jelenségére,¹⁴ vagyis arra, hogy az emberek, visszautasítva azt, hogy alacsonyabb életszínvonalon éljenek, kormányuktól azt várják, hogy az érdekekben cselekedjék. Szóval nem olyan „passzívak”, mint a tőke többi eleme (például föld, pénz stb.). Az erőviszonyok következtében kialakuló zéróösszegű játszmák pozitív összegű játékká alakítása – nemcsak a központi, hanem az önkormányzati szinten is – a kis országok közigazgatásának szép, de herculesi feladata számos területen.

14 HOÓS J.: Corporate Governance, Bp., 2009, 28. o.

Orbán Anna

A KÖZIGAZGATÁSI INFORMATIKA OKTATÁSÁNAK EGYES ASPEKTUSAI

A hazai közigazgatás-tudományi oktatás színvonalának megőrzése és javítása érdekében célszerű lehet átgondolni, hogy milyen irányokban változott az információtechnológia, az informatikai rendszerek, a hazai és nemzetközi követelmények rendszere, továbbá milyen irányban lenne indokolt a közigazgatási informatika hazai tantervét változtatni, fejleszteni. A szerző válaszokat keres a „hogyan tovább?” kérdésre.

(Kulcsszavak: közigazgatás-tudomány, e-közigazgatás, informatika, közigazgatási informatika)

• • • • •

I. TUDOMÁNY

A tudomány fogalmának a megértéséhez elég körülnézni. Mit is látunk? A tudomány bizonyos értelemben az a tudás, amelyet a körülöttünk látható világról elsajátítottunk. A tudomány másrészt egy tanulási folyamat, amelynek során megismerjük a valóságot. A tudomány fejlődését segíti a természetes kíváncsiság, amely minden emberre jellemző. A tudomány ötletekre, feltevésekre épül, amelyeknek az ellenőrzéséhez bizonyítékokat gyűjtenek, tesztelve az elméleteket.

A tudományok fejlődéséhez hozzájárul a felsőoktatási intézményekben folyó kutató- és művészeti munka is. „A felsőoktatási intézmény feladata a tantervi követelményeket meghaladó teljesítmény nyújtására képes, kiemelkedő képességű és hozzáállású, valamint a hátrányos, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű hallgatók felkutatása, felismerése és szakmai, tudományos, művészeti és sporttevékenységének elősegítése. A felsőoktatási intézmény önállóan vagy más felsőoktatási intézménnyel együttműködve tehetséggondozó és felzárkóztató rendszert, illetve programokat működtet: ennek keretében tudományos diákköröket, szakkollégiumokat, illetve roma szakkollégiumokat működtethet.”¹

II. TUDOMÁNYTERÜLETEK, TUDOMÁNYÁGAK

A tudományokat rendszerezik, különböző csoportokba foglalják. A csoportosítás többféle szempont (például tudományterület, alkalmazás, módszer) szerint történhet.

1 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 54. §